

Les réductions de coûts salariaux axées sur les groupes cibles - Résumé

Coomans, S. & Bollens, J. (2014), *Doelmatige besteding van loonkostensubsidies op regionaal niveau. Onderzoek in het kader van de leerstoel 'Duurzame, rechtvaardige en zorgzame samenleving' met de steun van Beweging vzw-ACV*. Leuven : HIVA-KU Leuven, 142 p.

<http://hiva.kuleuven.be/nl/personeel/onderzoeksgroep-arbeidsmarkt/publicaties>

Depuis le transfert de la politique des groupes cibles dans le cadre de la sixième réforme de l'État, les régions disposent de nouveaux instruments et budgets pour définir, de manière autonome, leur propre politique du marché de l'emploi. Les différents accords de gouvernement témoignent en outre de l'ambition de concrétiser cette compétence selon leurs propres accents : les régions délimitent leurs propres groupes cibles prioritaires et recherchent une meilleure harmonisation avec la politique existante et nouvelle en matière de groupes cibles, qui, pour l'essentiel, est de leur ressort.

La politique relative aux groupes cibles prévoit un ensemble d'instruments visant à aider les groupes défavorisés sur le marché du travail (les jeunes, les travailleurs âgés, les chômeurs de longue durée) à trouver un emploi. Les réductions de coûts salariaux axées sur les groupes cibles représentent une part importante de cette politique.

Les réductions de coûts salariaux axées sur les groupes cibles consistent en des incitants à l'emploi qui, pour l'employeur, réduisent les charges salariales de certains groupes de demandeurs d'emploi ou de travailleurs présentant certaines caractéristiques personnelles (telles que l'âge, le diplôme ou la durée de chômage). Les travailleurs peuvent y prétendre en cas de nouvel engagement via une aide à l'emploi ou des allocations activées (comme les plans ACTIVA ou l'article 60/61). D'autres interventions visent des travailleurs déjà en service, au moyen d'incitants tel que la réduction ONSS forfaitaire au profit de l'employeur pour les jeunes, personnes âgées et chômeurs de longue durée.

La création directe d'emploi est une autre forme de politique des groupes cibles. Dans ce cas, il s'agit de mesures qui créent directement de nouveaux emplois pour certains groupes cibles qui ont difficilement accès au marché du travail et qui concernent généralement le secteur public ou non marchand. Alors que les réductions de coût salariaux ciblent souvent la mise à l'emploi, et revêtent donc un caractère temporaire, certaines mesures relevant de la création d'emploi directe visent une occupation permanente. Tant les réductions ONSS pour groupes cibles et l'activation des allocations de chômage que certains instruments de la création directe d'emploi sont régionalisés. Les réductions ONSS structurelles restent, quant à elles, une matière fédérale.

Dans ce rapport, nous examinons, au moyen d'une analyse de la littérature, dans quelle mesure certaines caractéristiques de conception exercent une influence sur l'efficacité des réductions de charges patronales. Ensuite, nous formulons, pour chaque région, quelques recommandations de politique conformes à ces perspectives et au contexte du marché de l'emploi régional.

Il ressort de la littérature que, lors de l'estimation de l'efficacité des réductions salariales, il convient de toujours tenir compte des effets non désirés qui peuvent compromettre cette efficacité. Les principaux effets qui jouent un rôle à cet égard sont les suivants :

- il est question d'**effets d'aubaine** lorsqu'un travailleur recruté moyennant un incitant l'aurait été en l'absence de celui-ci. Ce type d'effet peut être la conséquence d'une délimitation large du groupe cible concerné. L'hétérogénéité des groupes cibles (dont les membres présentent d'importantes différences de productivité) donne aux employeurs la possibilité de filtrer ces groupes largement définis pour en sélectionner les meilleurs éléments ;
- on parle d'**effets de substitution** lorsque l'embauche du groupe cible qui entre en ligne de compte pour une mesure se fait au détriment des chances de recrutement d'un groupe cible de chômeurs comparable mais non éligible ;
- les **effets d'exclusion individuelle** interviennent lorsque le recrutement d'un travailleur entrant en ligne de compte pour une mesure conduit au licenciement d'un travailleur en place qui n'entre pas en ligne de compte pour le subsidé. Par ailleurs, une exclusion sectorielle (ou concurrence déloyale) peut aussi être observée lorsque certains employeurs ont accès à l'utilisation de la mesure et d'autres pas, ou lorsque certains employeurs peuvent y recourir davantage que d'autres.

Il est indispensable de minimiser ces effets indirects non souhaités si l'on veut améliorer l'efficacité des réductions salariales tout en abaissant leur important coût de revient (par emploi créé). Car la littérature n'apprend pas seulement que des effets d'aubaine, de substitution et d'exclusion individuelle considérables peuvent apparaître, mais aussi et surtout que les réductions salariales ne constituent pas un remède miracle pour créer de l'emploi (quant à savoir s'ils empêchent la suppression d'emplois, c'est une autre question à laquelle nous ne tenterons pas de répondre ici). La littérature suggère que la plupart des réductions salariales exercent des effets positifs au niveau individuel mais que leurs résultats sont souvent nettement moins favorables à l'échelon macro-économique. Concrètement, ce n'est pas parce qu'une réduction pour charges salariales accroît les chances d'un individu d'accéder à un emploi fixe que le taux d'emploi général s'en verra augmenté ou que la création nette d'emplois progressera.

Il ressort de la littérature que, pour éviter ce type d'effets non désirés, il faut simultanément se montrer très sélectif dans le choix de ceux qui entrent en ligne de compte et imposer des conditions supplémentaires à l'octroi du subsidé.

Ainsi une sélectivité accrue se traduit-elle par une amélioration de l'efficacité de la mesure car elle augmente la probabilité que le déficit de productivité que présentent les travailleurs soit compensé par un avantage équivalent offert par l'incitant. La possibilité de filtrage par les employeurs (et donc d'effet d'aubaine) s'en trouve minimisée, de sorte que seuls les travailleurs qui, en l'absence de mesure, auraient eu beaucoup moins de chances d'être embauchés sont recrutés. En vue de réduire le risque d'effets de substitution, il est, lors de la délimitation du groupe cible, recommandé d'éviter les transitions brusques (entre les groupes qui entrent ou non en ligne de compte). Par exemple, au lieu d'octroyer une réduction pour charges salariales pour tous les travailleurs de plus de 50 ans et de ne rien accorder pour les moins de 50 ans, il est préférable d'accroître progressivement l'intervention selon l'âge des travailleurs. D'autre part, il est important de ne pas trop axer les mesures sur des critères tels que l'âge, qui n'ont que peu d'effet – voire aucun – sur la productivité. Des critères beaucoup plus fiables pour conditionner le subsidé pour charges salariales sont, par exemple, les salaires, la durée du chômage ou le niveau de formation, soit des caractéristiques personnelles pour lesquelles le lien avec l'attente de productivité plus faible est beaucoup plus évident.

Imposer des conditions supplémentaires à l'octroi du subside permet d'éviter les effets non désirés, tels que le recrutement de personnes qui auraient été engagées même en l'absence de celui-ci ou le licenciement de travailleurs ciblés après l'arrêt de celui-ci. Les deux mesures suivantes peuvent contribuer à augmenter l'insertion de l'emploi : l'incorporation de conditions relatives à la durée de l'emploi et celle de conditions ayant trait à l'investissement dans la formation et l'accompagnement sur le lieu de travail. De plus, les réductions salariales peuvent être conditionnées à de nouveaux recrutements supplémentaires. Seuls les employeurs qui peuvent démontrer qu'ils ouvrent des possibilités additionnelles sont alors éligibles (bien que la question se pose de savoir si cette condition peut être efficacement contrôlée sans charges et frais administratifs élevés).

Outre les mesures visant à éviter les effets non désirés, l'attractivité des réductions de charges salariales pour les employeurs, ainsi que les caractéristiques du marché de l'emploi (ou du segment du marché de l'emploi), jouent également un rôle dans l'efficacité potentielle de ce subside. Enfin, des exigences se posent à l'égard de la politique proprement dite.

Tout d'abord se pose la question de son attractivité pour les employeurs. Différents facteurs déterminent si le subside pour charges salariales sera suffisamment attractif pour que les employeurs y souscrivent : la délimitation du groupe cible, le montant du subside, les charges administratives et les conditions associées au subside (par ex. les conditions en termes d'accompagnement ou de formation). Ainsi les employeurs ne sont-ils pas toujours favorables à une plus grande sélectivité dans la délimitation du groupe cible car elle réduira les possibilités de filtrage visant à sélectionner les meilleurs candidats. En ce sens, il peut apparaître un contraste entre, d'une part, une mesure très sélective et donc théoriquement efficace, à laquelle, toutefois, les employeurs recourent peu dans la pratique et, d'autre part, une mesure peu sélective et donc probablement peu efficace (effet d'aubaine important), qui sera largement adoptée et coûtera dès lors très cher (et fournira donc peu de résultats). Afin de préserver, en cas de degré de sélectivité élevé, l'attractivité de l'incitant aux yeux des employeurs, une compensation peut être prévue sous la forme d'un avantage lié au subside plus important ou en pourvoyant en plus du soutien, de l'accompagnement et de la formation afin de favoriser une intégration aisée et durable sur le lieu de travail. Les employeurs ne sont généralement pas demandeurs de modalités qui alourdissent les obligations ou les coûts administratifs liés au subside. Il convient donc d'apprécier correctement quels éléments pourront renforcer l'efficacité des mesures sans en compromettre l'attractivité pour les employeurs.

Notons, en outre, que des mesures sélectives peuvent aussi engendrer une forme de stigmatisation, suscitant chez les employeurs la perception que le groupe cible concerné est problématique. Les employeurs peuvent alors être incités à éviter le groupe cible en question, la mesure manquant ainsi son objectif.

Ensuite, les caractéristiques du marché de l'emploi ou du segment du marché de l'emploi sont également déterminantes pour l'efficacité potentielle des réductions salariales. En effet, la mesure dans laquelle les employeurs réagissent aux modifications du coût du travail (la sensibilité de la demande de travail aux modifications salariales) est importante. Il ressort de diverses études empiriques (notamment Cahuc, 2004) que la demande de travail est beaucoup plus sensible aux coûts salariaux dans le bas que dans le haut de l'échelle salariale (élasticité de la demande de travail). Dès lors, le risque que les réductions de charges profitent à des hausses salariales au lieu de se traduire par davantage d'emploi est beaucoup plus réduit si on les limite aux bas salaires. Par conséquent, les réductions salariales ciblant les bas salaires peuvent, de manière générale, se traduire par des effets positifs potentiels plus importants sur l'emploi et, donc, produire un impact plus grand en termes d'emploi net.

À la lumière de ce qui précède, il ne faut pas sous-estimer l'impact de la politique en matière de réductions salariales sur l'efficacité de ces mesures. L'étude exploratoire nous apprend qu'une plus grande sélectivité pour les groupes cibles choisis et une simplification des mesures existantes sont d'une importance capitale pour renforcer l'efficacité de la politique régionale des groupes cibles. L'actuelle mosaïque d'interventions en faveur des travailleurs et des employeurs est particulièrement complexe et obscure, d'autant plus que certains avantages peuvent être cumulés, au contraire de certains autres. Il convient donc, dans le cadre de la présente réforme, de tendre vers une réduction du nombre de mesures et une simplification radicale du système.

Idéalement, la hauteur d'un incitant devrait pouvoir varier en fonction de la difficulté d'accès au marché du travail. En effet, même entre les personnes qui appartiennent au même groupe cible, la chance de trouver un emploi peut fortement varier. C'est pourquoi, d'un point de vue pragmatique, il s'indique de se baser, pour l'attribution, non pas sur une seule mais sur plusieurs caractéristiques personnelles (ce qui, d'ailleurs, est déjà le cas pour certains mesures existantes, telles que les plans ACTIVA).

Parmi les suggestions concrètes de l'étude qui tiennent compte de ces recommandations (un renforcement de l'efficacité via l'harmonisation et la sélectivité) figure, par exemple, une réduction ONSS intégrale, dans le cadre de laquelle l'avantage du subside est en permanence adapté en fonction de la difficulté estimée, pour une personne, d'accéder au marché de l'emploi. Une réduction ONSS intégrale pourrait être attribuée individuellement et automatiquement aux employeurs à partir du moment où ils engagent un travailleur appartenant à un groupe à risque. Les critères (âge, niveau de formation, durée du chômage, etc.) qui déterminent la difficulté à accéder au marché de l'emploi peuvent varier selon la région. Du fait qu'un subside d'un montant plus important peut être attribué selon qu'une personne répond à davantage de critères, il est plus facile pour les décideurs politiques de soutenir de manière plus appuyée les groupes pour lesquels l'accès au marché de l'emploi est le plus difficile.

Une réduction ONSS intégrale donnerait lieu à une importante simplification des instruments actuels grâce à la possibilité d'intégrer les mesures régionales pour l'emploi (comme, par ex., la « VOP » en Région flamande) à cette proposition, mais aussi parce que l'octroi automatique ferait en sorte que tous les employeurs (y compris les PME et les indépendants) puissent bénéficier des réductions salariales, et non plus seulement ceux qui disposent d'une capacité administrative ou financière adéquate pour étudier la législation sociale.

En ce qui concerne la régionalisation de la politique des groupes cibles et du transfert des réductions salariales, les groupes cibles prioritaires varient selon la région.

Pour la Région flamande, ce rapport souligne l'attention prioritaire à accorder à la réserve de main-d'œuvre présente de jeunes et personnes âgées peu qualifiés et d'origine étrangère. En combinant davantage les réductions des coûts salariaux aux autres incitations, telles que la formation et l'accompagnement, il est également possible d'encourager les employeurs à investir dans l'accroissement de la productivité du travailleur subsidié. Une telle mesure pourrait favoriser une intégration rapide des travailleurs sur leur lieu de travail et faire en sorte que leurs chances d'emploi soient préservées après l'extinction du subside temporaire.

Pour Bruxelles, la présente étude propose que la politique des groupes cibles se concentre en premier lieu sur les jeunes peu qualifiés, les personnes d'origine étrangère et les chômeurs de longue durée. En outre, il est nécessaire d'étendre la politique active du marché de l'emploi à des instruments temporaires d'expérience professionnelle, pour ainsi permettre aux groupes qui

reçoivent peu d'opportunités sur le marché de l'emploi de réintégrer le circuit classique du travail. Ce but peut être atteint en ramenant leur productivité professionnelle à niveau (pour les chômeurs de longue durée, par ex.) ou en leur offrant une première expérience professionnelle (par ex. les jeunes et les personnes d'origine étrangère). Compte tenu de la moyenne d'âge relativement basse de la population à Bruxelles, il n'est pas judicieux de continuer à y subsidier les personnes plus âgées par le biais d'une réduction ONSS. Une meilleure alternative serait d'investir ces moyens au profit des groupes cibles bruxellois défavorisés. Simultanément, il faut continuer à miser sur l'employabilité des chômeurs bruxellois par le biais de l'enseignement, de la formation, des cours de langue, etc.

En ce qui concerne la Région wallonne, une plus grande attention doit tout d'abord être accordée à l'activation du potentiel professionnel des chômeurs de longue durée et des jeunes. Il convient d'intégrer les efforts en ce sens dans une politique plus large de création d'emplois dans le secteur privé et d'investissements dans la qualité de l'enseignement. La création d'emploi privée vise en premier lieu à stimuler la demande de main-d'œuvre, et donc également de main-d'œuvre issue des groupes à risque. Investir davantage dans la qualité de l'enseignement doit permettre d'éviter que de larges groupes de jeunes continuent à se retrouver dans une situation de chômage de longue durée. Dans chacun de ces groupes cibles, il y aura toujours des individus pour lesquels il est trop difficile d'accéder au marché de l'emploi par le biais de stimulations à l'emploi classique. Là encore, on peut toujours envisager de recourir à des instruments temporaires ou permanents de création d'emplois dans le secteur public. Il est souhaitable que les instruments à développer prennent en compte la diversité au sein du groupe cible des chômeurs de longue durée, par une affectation aussi rentable que possible des moyens disponibles.

Le nouveau cadre de compétences permet aux régions de mener une politique plus cohérente, répondant mieux aux besoins du marché de l'emploi régional. Cependant, la réalité, aujourd'hui, veut que de grands groupes de travailleurs soient employés en dehors de leur propre région. Alors que les réductions ONSS visant les groupes cibles sont accordées à l'employeur, c'est-à-dire sur la base du lieu de travail, les allocations de chômage activées sont attribuées au chômeur, donc sur la base du lieu de résidence. À la lumière des différents choix d'instruments en fonction des différents groupes cibles, la future scission territoriale peut entraîner des complications. Un bon fédéralisme de coopération sera, peut-être plus encore que par le passé, indispensable pour harmoniser les mesures régionales relatives aux groupes cibles et exploiter autant que possible la valeur ajoutée du transfert de compétences.